

Einführung einer Unfallmeldegebühr (sog. Blaulichtsteuer) in Brandenburg

Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, U. (2011). *Einführung einer Unfallmeldegebühr (sog. Blaulichtsteuer) in Brandenburg*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/38). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52680-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Einführung einer Unfallmeldegebühr (sog. Blaulichtsteuer) in Brandenburg

Bearbeiterin: Ulrike Schmidt

Datum: 20. Januar 2011

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Regelungen in anderen (Bundes-)Ländern.....	3
	2. Begriffsbestimmung.....	4
	3. Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren.....	5
	a) Gesetzgebungskompetenz.....	5
	aa) Ausschließlich präventive Maßnahmen.....	6
	bb) Ausschließlich repressive Maßnahmen.....	6
	cc) Doppelfunktionale Maßnahmen.....	8
	b) Besondere sachliche Rechtfertigung.....	10
	c) Vorliegen einer Amtshandlung.....	12
	d) Veranlasser.....	12
	e) Gleichheitsgrundsatz.....	13
	f) Äquivalenzprinzip.....	14
	g) Bestimmtheitsgrundsatz.....	14
	h) Widerspruchsfreie Rechtsordnung.....	16
	4. Zusammenfassung.....	16

I. Auftrag

Im Landtag wird darüber diskutiert, in Brandenburg eine sog. „Blaulichtsteuer“ einzuführen, die erhoben werden soll, wenn bei Verkehrsunfällen mit kleineren Blechschäden die Polizei gerufen wird. Als Beispiel wird auf die in Österreich bei Verkehrsunfällen mit Sachschäden erhobene Unfallmeldegebühr verwiesen sowie auf Bestrebungen im Hamburger Senat, eine derartige Gebühr einzuführen. Es soll geprüft werden, ob es rechtlich zulässig wäre, eine vergleichbare „Blaulichtsteuer“ in Brandenburg einzuführen.

II. Stellungnahme

1. Regelungen in anderen (Bundes-)Ländern

In Österreich regelt § 4 Abs. 5, 5a und 5b der Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO 1960)¹ die Erhebung einer Unfallmeldegebühr von 36 Euro. Sie greift bei Verkehrsunfällen, bei denen nur Sachschaden entstanden ist, und setzt voraus, dass die Unfallbeteiligten sich gegenseitig Namen und Anschrift nachweisen und sich untereinander verständigen konnten. Die Unfallmeldegebühr wird demgegenüber nicht erhoben, wenn

- es sprachliche Probleme bzw. Verständigungsschwierigkeiten zwischen den Beteiligten gibt,
- ein Unfallbeteiligter sich weigert, seine Personalien bekannt zu geben,
- bei Personenschäden,
- bei Wildunfällen oder
- bei Beschädigung geparkter Autos, da hier dem Unfallverursacher die Ermittlung der Identität des anderen Unfallbeteiligten nicht möglich ist.²

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hatte im Rahmen einer Klausurtagung beschlossen, die Einführung einer Unfallmeldegebühr (sog. Blaulichtsteuer) als Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung zu prüfen. Es war vorgesehen, eine Kostenbeteiligung bei leichten Verkehrsunfällen nach dem Verursacherprinzip einzuführen, die letztlich von den Versicherungen übernommen werden sollte. Die interne Meinungsbildung war allerdings noch nicht abgeschlossen.³ Nach dem Beschluss der Bürgerschaft über die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode ist mit einer baldigen Umsetzung auch nicht mehr zu rechnen.

Hingewiesen werden kann in diesem Zusammenhang noch auf eine Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums Schleswig-Holstein, die eine Unfallaufnahme nur bei Verkehrsunfäl-

1 Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden (Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO. 1960), StF: BGBl. Nr. 159/1960, letzte berücksichtigte Änderung abgedruckt in BGBl. I Nr. 93/2009.

2 Siehe dazu BPP Rechtstipps unter Hinweis auf eine Mitteilung des ADAC aus dem Jahr 2008, <http://www.brandt-peetz-und-partner.de/html/rechtstipps.html> [Stand 19. Januar 2011].

3 Presseerklärung des Senats vom 22. September 2010: „Senat erreicht jährliche Konsolidierung von 510 Millionen Euro“, <http://www.hamburg.de/contentblob/2527792/data/haushaltskonsolidierung-des-senats.pdf> [Stand 19. Januar 2011];
s. a. Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage zur sog. Blaulichtsteuer für Hamburg, Bürgerschafts-Drs. 19/7388, S. 2.

len mit Personenschaden und solchen Verkehrsunfällen vorsieht, bei denen der Verdacht besteht, dass Unfallursache eine Straftat oder eine bedeutende bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit ist. In allen übrigen Fällen findet eine Unfallaufnahme nicht statt mit Ausnahme polizeilicher Maßnahmen zur Überprüfung der beteiligten Personen und Fahrzeuge zur berechtigten Teilnahme am Straßenverkehr.⁴

2. Begriffsbestimmung

Die Bezeichnung für die hier in Rede stehende Geldleistung eines oder mehrerer Unfallbeteiligter variiert zwischen „Blaulichtsteuer“, „Blaulichtgebühr“ und „Unfallmeldegebühr“. Zunächst ist klarzustellen, um welche Art der öffentlichen Abgabe es sich handelt.

Unter Steuern versteht man gemeinhin „*Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein*“ (Legaldefinition gemäß § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung [AO]⁵). Bei der diskutierten öffentlichen Abgabe für das Tätigwerden der Polizei handelt es sich nicht um eine solche, von einer Gegenleistung unabhängige finanzielle Leistung. Vielmehr ist sie gerade als Gegenleistung für bestimmte polizeiliche Handlungen konzipiert. Der Begriff der Steuer ist folglich verfehlt.

Zu den öffentlichen Abgaben zählen außerdem Gebühren und Beiträge, die beide im Hinblick auf besondere Gegenleistungen zu entrichten sind. Während Beiträge für die Möglichkeit zu zahlen sind, bestimmte öffentliche Einrichtungen zu nutzen, handelt es sich bei Gebühren um gesetzlich festgelegte Entgelte, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁶ Bei der in Rede stehenden Abgabe

4 Richtlinie für die Aufnahme und Bearbeitung von Straßenverkehrsunfällen, Bekanntmachung des Innenministeriums – IV/425 – vom 3. März 2010 (Amtsbl. SH S. 278), s. a. <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/portal/t/5hgl/page/bsshoprod.psml?doc.hl=1&doc.id=VVSH-VVSH000003872%3Ajuris-v00&documentnumber=3&numberofresults=3&showdoccase=1&doc.part=F¶mfromHL=true#focus-point> [Stand 19. Januar 2011].

5 In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474). An diesen traditionellen Steuerbegriff knüpft auch das Grundgesetz an, vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 105 Rn. 3 m. w. Nachw.

6 BVerfGE 50, 217 (226) – Gebührengesetz NRW; Pieroth (Fn. 5), Art. 105, Rn. 13; Sailer, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel M, Rn. 6.

handelt es sich um eine solche Gebühr. Mit ihr sollen die Wegekosten zum Unfallort und die durch die Sicherungsmaßnahmen und die Aufnahme der Unfalldaten entstandenen Kosten gedeckt werden. Im Weiteren wird daher von der Blaulicht- oder auch Unfallmeldegebühr gesprochen.

3. Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren

a) Gesetzgebungskompetenz

Fraglich ist, ob dem Land Brandenburg die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Blaulichtgebühr zusteht. Art. 105 GG begründet die Gesetzgebungskompetenzen für Steuern, Zölle und Finanzmonopole. Dagegen enthalten weder Art. 105 noch andere Vorschriften des Grundgesetzes spezifische Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben. Die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung von Gebühren leitet sich daher aus den allgemeinen Regelungen der Art. 70 ff. GG her.⁷ Entscheidend ist, ob die beabsichtigte Gebührenregelung einer Sachmaterie zuzuordnen ist, für die das Land die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

Wie ein Erlass des Ministeriums des Innern über die „Aufgaben der Polizei bei der Aufnahme von Verkehrsunfällen“⁸ zutreffend wiedergibt, werden mit der Verkehrsunfallaufnahme verschiedene Zwecke verfolgt:

- die Beseitigung unfallbedingter Gefahren,
- die Erforschung von Verkehrsstraftaten und Ordnungswidrigkeiten,
- die Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich sonstiger Straftaten,
- das Erkennen von Unfallschwerpunkten durch statistisch auswertbare Daten zum Unfallgeschehen bzw. zu Unfallörtlichkeiten,
- Hilfe bei der Sicherung zivilrechtlicher Ansprüche.

Die Polizei wird bei der Aufnahme von Verkehrsunfällen also in der Regel sowohl präventiv als auch repressiv tätig, d. h. die Maßnahme dient sowohl der Abwehr zukünftiger Gefahren als auch der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten. Ausgenommen sind zum einen die – rein tatsächlich schwer vorstellbaren – Fälle, in denen die Unfallaufnahme

⁷ Vgl. z. B. BVerfGE 108, 1 (13) – Rückmeldegebühr; VGH BW, Urteil vom 20. März 1986 – 1 S 2654/85 –, VBIBW 1986, 299 (300).

⁸ Erlass IV/4.3.2 – 45-4 vom 13. November 2006; siehe auch Antwort auf die Kleine Anfrage des Abg. Christoph Schulze, Drs. 5/2159, Antwort zu Frage 7.

allein der Strafverfolgung dient und keine präventiven Zwecke verfolgt werden, und zum anderen die Fälle, in denen keinerlei im Zusammenhang mit dem Unfall stehende Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten feststellbar sind. Der Regelfall dürfte aber sein, dass die Verkehrsunfallaufnahme – wie viele andere polizeiliche Maßnahmen auch – eine Doppelfunktion hat, bei der die repressive und die präventive Aufgabenwahrnehmung miteinander verzahnt sind und letztlich kaum trennscharf voneinander unterschieden werden können.⁹

aa) Ausschließlich präventive Maßnahmen

Soweit es sich bei der Verkehrsunfallaufnahme um eine rein präventive Maßnahme handelt, ist die Sachmaterie der Gefahrenabwehr einschlägig, die als Gesetzgebungsmaterie in die Zuständigkeit der Länder fällt. Das Land hätte die Kompetenz, für derartige Maßnahmen eine Gebühr festzulegen. Dient die Unfallaufnahme also nicht – auch – der Ermittlung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, sondern werden mit ihr allein präventive Zwecke verfolgt (z. B. das Erkennen von Unfallschwerpunkten, Hilfe bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche), wäre insoweit die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung von Gebühren für die Amtshandlung der Unfallaufnahme gegeben.¹⁰

bb) Ausschließlich repressive Maßnahmen

Bei rein repressiven Maßnahmen, wenn es sich bei der Unfallaufnahme also allein um eine Maßnahme der Ermittlung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit handelt, kommt als Sachmaterie das Strafrecht in Frage, das auch das Ordnungswidrigkeitenrecht umfasst. Das Strafrecht fällt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unter die konkurrierende Gesetzgebung. Die Gesetzgebungskompetenz für die Sachmaterie Strafrecht steht folglich den Ländern zu, solange und soweit nicht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Für den Bereich der Straftaten¹¹ regelt die Strafprozessordnung (StPO) das Nähere über die Kosten des Strafverfahrens. Danach ist, wer wegen einer Straftat verurteilt oder mit Strafvorbehalt verwarnt worden ist, verpflichtet, die Kosten des Verfahrens insoweit zu tra-

9 Vgl. zur „präventiv-repressiven Gemengelage“ und zur sog. „doppelfunktionalen Maßnahme“ Denniger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel E, Rn. 192 ff.

10 Vgl. auch VGH BW (Fn. 7), VBIBW 1986, 299 (300).

11 In Betracht kommen insbes. Straftaten nach § 21 Straßenverkehrsgesetz – StVG (Fahren ohne Fahrerlaubnis), § 142 StGB (Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort), § 222 StGB (fahrlässige Tötung), § 229 (fahrlässige Körperverletzung), § 240 StGB (Nötigung), § 315b StGB (Gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr), § 315c StGB (Gefährdung des Straßenverkehrs) und § 316 StGB (Trunkenheit im Verkehr).

gen, als sie wegen einer von ihm begangenen Straftat entstanden sind (§ 465 Abs. 1 StPO). Gemäß § 464a Abs. 1 StPO gehören zu den Kosten des Verfahrens die Gebühren und Auslagen der Staatskasse, darunter auch die durch die Vorbereitung der öffentlichen Klage entstandenen Kosten. Dies sind auch die Kosten, die zur Aufklärung der Tatbeteiligung eines Angeklagten aufgewendet worden sind, einschließlich der Kosten, die der Polizei entstanden sind.¹²

Welche konkreten Auslagen in welcher Höhe im Gerichtsverfahren festgesetzt werden können, regelt das Gerichtskostengesetz (GKG)¹³. Gemäß § 3 Abs. 2 GKG in Verbindung mit dem Kostenverzeichnis (Anlage 1 zum GKG) können u. a. Auslagen für den Einsatz von Dienstfahrzeugen geltend gemacht werden, und zwar für jeden gefahrenen Kilometer in Höhe von 0,30 Euro.¹⁴ Wird die Polizei also zu einem Verkehrsunfall mit dem Ziel gerufen, wegen einer mit dem Unfall im Zusammenhang stehenden Straftat zu ermitteln, so kann sie die für die Fahrt entstandenen Kosten in der eben genannten Höhe vormerken und der zuständigen Stelle mitteilen.^{15 16}

Für die Ermittlung wegen einer oder mehrerer Ordnungswidrigkeiten gelten ähnliche Kostenregelungen wie für die Verfolgung von Straftaten: Die Polizei ist die zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten im Sinne der §§ 24, 24a und 24c des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) sowie für alle Ermittlungshandlungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Feststellung vor Ort durchzuführen sind; dies schließt die Zuständigkeit für die Erteilung von Verwarnungen ein.¹⁷ Die Polizei trifft als zuständige Verwaltungsbehörde die Entscheidung über die Kosten eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens. Wird gegen den Betroffenen eine Geldbuße festgesetzt,

12 Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, Kommentar, 53. Aufl. 2010, § 464a Rn. 2.

13 Vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1408).

14 Nr. 9015 in Verbindung mit Nr. 9006 (2) des Kostenverzeichnisses.

15 Vgl. zu der jeweils zuständigen Stelle § 19 GKG; siehe im Übrigen beispielsweise die entsprechende Verwaltungsvorschrift in Abschnitt V Nr. 1 der Thüringer Polizeikostenrichtlinie (ThürPolKR) vom 24. August 2009 – Az. 48-2961-1/2009 – (ThürStAnz 37/2009 S. 1511), auch abrufbar unter <http://landesrecht.thueringen.de/jportal/portal/t/2bwx/page/bsthueprod.psml?doc.hl=1&doc.id=VV-TH-VVTH000003267%3Ajuris-v00&documentnumber=7&numberofresults=7&showdoccase=1&doc.part=F¶mfromHL=true#focus-point> [Stand 19. Januar 2011].

16 Nach hiesiger Kenntnis wird in Brandenburg von der Möglichkeit, Fahrtkosten vorzumerken und beizutreiben, nicht bzw. nicht generell Gebrauch gemacht. Dies könnte durch eine entsprechende Verwaltungsvorschrift sichergestellt werden (vgl. insoweit z. B. die Thüringer Polizeikostenrichtlinie [Fn. 15], Abschnitt V Nr. 1.)

17 Vgl. § 1 Abs. 1 der Verkehrsordnungswidrigkeitenzuständigkeitsverordnung (VOWiZustV) vom 18. Juni 1996 (GVBl. II S. 412), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. September 2008 (GVBl. II S. 383).

so werden dem Betroffenen gemäß § 105 OWiG¹⁸ in Verbindung mit §§ 464, 465 StPO die Kosten des Verfahrens auferlegt. Dies sind gemäß § 107 OWiG Gebühren und Auslagen. Die Gebühr bemisst sich nach der festgesetzten Geldbuße (§ 107 Abs. 1 Satz 1 OWiG),¹⁹ als Auslagen werden u. a. für den Einsatz von Dienstkraftfahrzeugen für jeden gefahrenen Kilometer 0,30 Euro erhoben (§ 107 Abs. 3 Nr. 6 Buchst. c OWiG).

Handelt es sich um eine geringfügige Ordnungswidrigkeit, kann die Polizei den Betroffenen auch verwarnen und ein Verwarnungsgeld von 5 bis 35 Euro erheben. In diesem Fall ist die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) ausdrücklich ausgeschlossen (§ 56 Abs. 3 Satz 2 OWiG).

Angesichts dieser umfassenden Regelungen über die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) bleibt für eine eigenständige landesrechtliche Gebührenregelung kein Raum mehr. Die bundesrechtlichen Vorschriften erstrecken sich auf das gesamte Ermittlungsverfahren, einschließlich der Vorermittlungen. Eine gesetzliche Lücke, die Raum für eine ergänzende landesgesetzliche Gebührenregelung ließe, ist nicht zu erkennen. Für Unfallaufnahmen, die einen rein repressiven Charakter haben, indem sie der Aufklärung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit dienen, hat der Bundesgesetzgeber somit die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auch im Bereich der Kosten (Auslagen und Gebühren) ausgeschöpft, so dass dem Land kein eigener Gesetzgebungsspielraum verbleibt, neben den ohnehin schon anfallenden Kosten weitere Gebührentatbestände zu schaffen.

cc) Doppelfunktionale Maßnahmen

Offen bleibt, wie mit den Fällen umzugehen ist, in denen die Unfallaufnahme sowohl repressiven als auch präventiven Zwecken dient.

Ein mit der vorliegenden Frage vergleichbares Abgrenzungsproblem besteht bei der Feststellung des zulässigen Rechtswegs, der gegen eine polizeiliche Maßnahme eröffnet ist. Handelt es sich um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr, ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 VwGO einschlägig, liegt eine Strafverfolgungsmaßnahme vor, ist der ordentliche Rechtsweg nach § 23 Abs. 1 EGGVG bzw. § 98 Abs. 2 StPO zu beschreiten.

18 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2353).

19 Gemäß § 107 Abs. 1 Satz 3 OWiG beträgt die Gebühr 5 % des Betrages der festgesetzten Geldbuße, jedoch mindestens 20 Euro und höchstens 7.500 Euro.

Auch hier ist eine Zuordnung der jeweiligen polizeilichen Maßnahme erforderlich. Die Rechtsprechung stellt auf den Grund des polizeilichen Einschreitens ab, wie er sich aus der Sicht eines verständigen Bürgers in der Lage des Betroffenen bei natürlicher Betrachtungsweise darstellt. Ist er nicht eindeutig zu erkennen, kommt es maßgeblich auf den jeweiligen Schwerpunkt an. Entscheidend ist also, wo das Schwergewicht einer polizeilichen Tätigkeit nach ihrer objektiven Zweckrichtung liegt, sei es auf der Strafverfolgung, sei es auf dem Gebiet der präventiven Gefahrenabwehr.²⁰

Diese Schwerpunktformel lässt sich im Prinzip auch auf die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung von Gebühren übertragen: Besteht im Zusammenhang mit einem Verkehrsunfall der Verdacht einer Straftat, so liegt das Schwergewicht der Unfallaufnahme durch die Polizei bei der Strafverfolgung, denn die Unfallaufnahme dient in erster Linie der Beweissicherung. Die Gefahrenabwehr, zu der auch die Unterstützung Privater bei der Verfolgung von Schadenersatzansprüchen gehören dürfte, kann demgegenüber – nicht zuletzt wegen des im Strafrecht grundsätzlich geltenden Legalitätsprinzips²¹ – nur als Nebeneffekt eingestuft werden. Die Kostenerhebung richtet sich also nach dem GKG. Für Gebühren auf der Grundlage von Landesrecht besteht kein Raum.

Bei Ordnungswidrigkeiten steht in der Regel ebenfalls der repressive Charakter der Unfallaufnahme im Vordergrund, da sie auch hier der Beweissicherung und damit der Verfolgung der Ordnungswidrigkeit dient. Anders mag es allenfalls bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten sein. Denn für das Bußgeldverfahren gilt das Opportunitätsprinzip. Die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit liegt danach im pflichtgemäßen Ermessen der Polizei (vgl. § 47 Abs. 1 OWiG). Es ist also vorstellbar, dass die Polizei von vornherein auf die Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit, einschließlich Verwarnungsgeld, verzichtet und so der Aspekt der Gefahrenabwehr bei der Unfallaufnahme klar im Vordergrund steht bzw. die Gefahrenabwehr einziger Zweck der Unfallaufnahme ist.

Folgt man dieser Abgrenzung, so ergibt sich daraus, dass der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von Gebührenregelungen nur hat, wenn eine Unfallaufnahme rein präventiven Zwecken dient, weil im Zusammenhang mit dem Verkehrsunfall weder eine Straftat noch eine Ordnungswidrigkeit begangen wurde bzw. kein entsprechen-

20 BVerwGE 47, 255 (264 f.); OVG NRW, Urteil vom 13. September 1979 – IV A 2597/78 –, juris, Rn. 25 f.; BayVGh, Beschluss vom 5. November 2009 – 10 C 09-2122 –, juris, Rn. 12 m. w. Nachw.; BayVGh, Beschluss vom 5. März 1986 – 21 B 85 A. 389, NVwZ 1986, 655 (656).

21 Zwar kann unter bestimmten Voraussetzungen wegen Geringfügigkeit von der Strafverfolgung abgesehen werden (§ 153 Abs. 1 StPO), hierüber kann jedoch nur die Staatsanwaltschaft entscheiden.

der Verdacht besteht. Als rein präventiv dürften auch die Fälle gelten, in denen die Polizei trotz Vorliegens einer Ordnungswidrigkeit von vornherein wegen Geringfügigkeit auf deren Verfolgung verzichtet.

b) Besondere sachliche Rechtfertigung

Das Grundgesetz enthält keine Regelungen über die Erhebung von Gebühren oder andere Einnahmequellen (Ausnahme sind die Einnahmen aus Krediten), wohl aber – in Art. 105 GG – über die Möglichkeit der Besteuerung im Verhältnis zum Bürger. Der Finanzverfassung des Grundgesetzes liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaats).²² Das bedeutet jedoch nicht, dass die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ausgeschlossen wäre. Dafür bedarf es jedoch einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Dieses Erfordernis leitet das Bundesverfassungsgericht wie folgt aus der Finanzverfassung ab:²³

Eine besondere sachliche Rechtfertigung, sowohl dem Grund als auch der Höhe nach, sei vor allem notwendig, um zu verhindern, dass ein Bundesland unter Berufung auf die Gesetzgebungszuständigkeit für eine Sachmaterie beliebig Abgaben erhebe und so die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen umgangen werde.²⁴ Die Abgabe müsse sich daher ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet werde, deutlich unterscheiden. Auch sei der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Daher sei bei der Festlegung von Abgabebetragbeständen zu berücksichtigen, dass der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ohnehin regelmäßig steuerpflichtig sei und als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen werde.²⁵ Bei Anlegung dieser Maßstäbe bestehen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Erhebung von Gebühren. Denn wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nehme, empfangen einen besonderen Vorteil, der es rechtfertige, ihn zur Tragung

22 BVerfGE 82, 159 (178) – Absatzfonds; 93, 319 (342) – Wasserpfennig; 101, 141 (147) – Ausgleichsfonds für Sonderurlaub; Pieroth (Fn. 5), Art. 105 Rn. 2.

23 BVerfGE 91, 186 (202 f.) – Kohlepfennig; 93, 319 (342 ff.) – Wasserpfennig; BVerfGE 108, 1 (16 f.) – Rückmeldegebühr.

24 BVerfGE 55, 274 (300 ff.) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; 78, 249 (266 f.) – Fehlbelegungsabgabe; 93, 319 (342 f.) – Wasserpfennig; BVerfGE 108, 1 (16) – Rückmeldegebühr.

25 BVerfGE 55, 274 (302) – Ausbildungsplatzförderungsabgabe; BVerfGE 108, 1 (16) – Rückmeldegebühr.

der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.²⁶

Bei der Regelung von Gebührentatbeständen verfügt der Gebührengesetzgeber innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenz über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Dies betrifft die Entscheidungen darüber, welche individuell zurechenbaren Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecke er dabei anstreben will.²⁷ Die sachliche Rechtfertigung einer Gebühr und ihrer Höhe kann sich neben dem Ziel der vollständigen oder teilweisen Kostendeckung aus dem Ziel der Verhaltenslenkung, des Vorteilsausgleichs oder aus sozialen Zwecken ergeben.²⁸ Angesichts der Vielfalt der Zwecke einer Gebührenerhebung ist der Gebührengesetzgeber allerdings verpflichtet, den rechtfertigenden Grund dafür, neben der Steuer eine Gebühr zu verlangen, im Gesetz zu benennen und den Gebührenschuldner erkennbar zu machen. Denn wenn die Verfassung dem Gebührengesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum eröffnet, ist es im Gegenzug Sache des Gesetzgebers, erkennbar zu bestimmen, welche Zwecke er verfolgt und in welchem Umfang er die Finanzierungsverantwortlichkeit des Gebührenschuldners einfordern will. Dies ist letztlich Ausdruck des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips, die besondere Anforderungen an die Normenklarheit und Normenwahrheit stellen. Diese Prinzipien verlangen zudem, dass der Gesetzgeber dem Gebührenschuldner klar sagt, welche Kosten einer öffentlichen Leistung und welche Vorteile in die Bemessung der Abgabe einbezogen werden.²⁹

Mit der Einführung einer Blaulichtgebühr ist offenbar beabsichtigt, die Kosten, die der Polizei dadurch entstehen, dass sie zu Bagatellunfällen gerufen wird, ganz oder teilweise zu decken. Zugleich soll der Vorteil „abgeschöpft“ bzw. ausgeglichen werden, den die Unfallbeteiligten dadurch erhalten, dass die Polizei den Sachverhalt und die Einzelheiten des Unfallhergangs aufnimmt und zu Beweissicherungszwecken festhält. Der entsprechende Polizeibericht dient – jedenfalls auch – den Unfallbeteiligten bzw. ihren Versicherungen als Grundlage für den zivilrechtlichen Schadensausgleich untereinander. Überdies kommt der Blaulichtgebühr eine gewisse Lenkungsfunction zu. Angesichts anstehender Personalein-

26 BVerfGE 93, 319 (343 f.) – Wasserpfennig.

27 BVerfGE 50, 217 (226 f.) – Gebührengesetz NRW; BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2008 – 1 BvR 645/08 –, juris, Rn. 13; BVerwGE 109, 272 ff., juris, Rn. 22.

28 BVerfGE 108, 1 (18) – Rückmeldegebühr; BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2008 – 1 BvR 645/08 –, juris, Rn. 14 m. w. Nachw.

29 Vgl. zu diesen Anforderungen insbes. BVerfGE 108, 1 (20) – Rückmeldegebühr; Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 19.

sparungen bei der Polizei muss sie bei der Bewältigung ihrer Aufgaben Prioritäten setzen. Insofern ist eine Entlastung bei der Aufnahme von Bagatellunfällen ohne Personenschaden naheliegend.

Es bestehen somit ausreichende besondere Gründe, die die Erhebung einer Unfallmeldegebühr sachlich rechtfertigen würden.

c) Vorliegen einer Amtshandlung

Bei der Unfallaufnahme zu rein präventiven Zwecken handelt es sich um eine Amtshandlung im Sinne des Gebührengesetzes für das Land Brandenburg (GebGBbg)³⁰, d. h. um eine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit, die nicht allgemein, sondern speziell für einen oder einzelne Bürger erbracht wird. Amtshandlungen in diesem Sinne können Verwaltungsakte sein, die Verwaltungsaktsqualität ist jedoch nicht Voraussetzung für das Bestehen einer Amtshandlung. Auch bei der präventiven Unfallaufnahme handelt es sich um eine öffentliche Leistung, die als Amtshandlung anzusehen ist.

d) Veranlasser

Entscheidend für die Rechtmäßigkeit einer Gebührenerhebung ist ferner, dass die Amtshandlung einem Gebührenpflichtigen individuell zurechenbar ist (Veranlasser). Darin liegt die Rechtfertigung dafür, dass die Amtshandlung nicht aus Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise durch den Gebührenschuldner finanziert wird.³¹ Es genügt beispielsweise, dass vom Gebührenschuldner oder einer Sache, für die er verantwortlich ist, eine Störung oder Gefahr ausgeht, die zu beseitigen ist. Eine Pflichtverletzung des Gebührenschuldners ist nicht erforderlich. Die Erhebung einer Gebühr setzt auch keinen wirtschaftlichen Vorteil des Gebührenschuldners aufgrund der Amtshandlung voraus. Eine Gebührenerhebung ist selbst dann nicht zu beanstanden, wenn die individuell zurechenbare gebührenpflichtige Tätigkeit der Verwaltung überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgt.³² Auch wenn daher mit einer Unfallaufnahme – neben der Unterstützung bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche – andere öffentlichen Interesse verfolgt werden, ist eine Gebührenerhebung nicht ausgeschlossen. Als Veranlasser und damit Gebührenpflichtige kommen die Unfall-

30 Vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 246).

31 BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2008 – 1 BvR 645/08 –, juris, Rn. 19; BVerfGE 50, 217 (226) – Gebührengesetz NRW; BVerwGE 109, 272, juris, Rn. 22; BVerwG, Urteil vom 7. November 1980 – 1 C 46.77 –, juris, Rn. 18.

32 BVerwGE 95, 188 (200 f.); 109, 272, juris, Rn. 23 m. w. Nachw.; BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2008 – 1 BvR 645/08 –, juris, Rn. 19; Sailer (Fn. 6), Kapitel M, Rn. 6 f.

beteiligten, oder auch nur der Unfallbeteiligte, der die Polizei herbeigerufen hat, in Betracht. Ihnen ist die Leistung individuell zurechenbar. Allerdings wäre in der Gebührenregelung klarzustellen, wer konkret Gebührenschuldner sein soll: derjenige, der die Polizei ruft, oder alle Unfallbeteiligten, weil sie letztlich alle von einer Unfallaufnahme profitieren könnten.

e) Gleichheitsgrundsatz

Die Einführung der Unfallrückmeldegebühr darf nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Insbesondere könnte eine unzulässige Ungleichbehandlung darin liegen, dass die Unfallgebühr nur anfällt, wenn die Unfallaufnahme ausschließlich aus präventiven Gründen erfolgt, weil kein Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit besteht, während im Falle eines solchen Verdachts, die Gebühr nicht erhoben wird. Allerdings lässt sich die Tatsache, dass mit dem Unfallgeschehen eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit verknüpft ist, bereits als zulässiges Unterscheidungsmerkmal ansehen. Zudem ist der Landesgesetzgeber nur gehalten, den Gleichheitssatz innerhalb des ihm zugeordneten Gesetzgebungsbereichs zu wahren.³³ Dies ergibt sich aus der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und den eigenständigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Aus ihnen folgt, dass die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes grundsätzlich nicht deshalb in Zweifel gezogen werden kann, weil es von verwandten Regelungen in anderen Bundesländern oder im Bund abweicht.³⁴ Auf die abweichenden Gebührenregelungen für repressive Unfallaufnahmen einerseits und für präventive andererseits kann sich der Bürger folglich nicht berufen.

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung problematisch ist jedoch der Grenzbereich zwischen Verfolgung und Ahndung geringfügiger Ordnungswidrigkeiten und dem Verzicht darauf (Stichwort: Opportunitätsprinzip), mit der Folge, dass eine Blaulichtgebühr erhoben werden kann. Hier besteht die Gefahr, dass sich eine uneinheitliche Praxis entwickelt, bei der zum Teil zugunsten der Erhebung einer Gebühr auf die Verhängung eines Bußgeldes oder auch eines – gebührenfreien – Verwarngeldes verzichtet wird. Letzteres ist insbesondere dann zu befürchten, wenn die präventive Blaulichtgebühr das repressive Verwarngeld überschreiten würde. Eine solche Konstellation ließe befürchten, dass – unzulässigerweise – auch ökonomische Erwägungen in die Ermessensentscheidung einfließen.

33 Vgl. BVerfGE 32, 346 (359 f.); 33, 224 (231); 51, 43 (59).

34 BVerfGE 51, 43 (58 f.); vgl. auch BVerfGE 10, 354 (371); 16, 6 (24); 17, 319 (331); 42, 20 (27).

Dem Problem der uneinheitlichen Anwendung kann am ehesten begegnet werden, indem die Verhängung einer Blaulichtgebühr auf Aufnahmen von Verkehrsunfällen beschränkt würde, mit denen keinerlei Ordnungswidrigkeit einhergeht. Hilfsweise ließe sich eine einheitliche Praxis dadurch gewährleisten, dass die Voraussetzungen, unter denen auf die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit verzichtet wird, im Erlasswege vorgegeben werden.

f) Äquivalenzprinzip

Ausdruck des Gleichheitsprinzips ist auch das hinsichtlich der Gebührenhöhe maßgebliche Äquivalenzprinzip, das zugleich eine Ausprägung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Gebührenrecht ist. Es besagt, dass die Leistung des Bürgers in Gestalt der Gebühr und die konkrete Leistung der Verwaltung nicht in einem gröblichen Missverhältnis, also der Wert der einen und der anderen Leistung nicht außer Verhältnis zueinander stehen dürfen. Die Gebühr darf also nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden, mit der Folge, dass sie sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgemäß erweist.³⁵ Die Rechtsprechung geht – bei Anerkennung eines weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers bei der Gebührenbemessung – jedenfalls dann von einer Verletzung des Äquivalenzprinzips aus, wenn die Gebührenbemessung in einem groben Missverhältnis zu dem jeweils verfolgten Gebührenzweck steht, so dass sie ihren Entgeltcharakter verliert.³⁶

g) Bestimmtheitsgrundsatz

Aus dem Rechtsstaatsprinzip leitet sich unter anderem die Forderung an den Gesetzgeber ab, die Gesetze so bestimmt zu fassen, dass *„die Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird.“*³⁷ Es fragt sich, ob diesem Bestimmtheitsgrundsatz auch im Fall einer Blaulichtgebühr genügt ist. Denn aus Sicht des Bürgers kann es in vielen Fallkonstellationen zweifelhaft sein, ob eine Unfallaufnahme rein präventiven Charakter hat und daher die Rechtsfolge einer Gebührenerhebung auslöst. In der Rechtsprechung ist jedoch geklärt, dass der Bestimmtheitsgrundsatz nicht in dem Sinne als Vorgabe an den Gebührengesetz-

35 BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2008 – 1 BvR 645/08 –, juris, Rn. 15; BVerfGE 50, 217 (227); BVerwGE 109, 272 ff. = juris, Rn. 20.

36 Vgl. für viele BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 2010 – 1 BvR 1801/07, 1878/07 – Wasserentnahmegebühr, juris, Rn. 11; BVerfGE 108, 1 (19) – Rückmeldegebühr; BVerwG, Urteil vom 4. August 2010 – 9 C 6/09 –, 5. Leitsatz und juris, Rn. 38.

37 Vgl. z. B. BVerfGE 56, 1 (12); 108, 52 (75); 110, 33 (53 f.).

geber zu verstehen ist, dass der Gebührentatbestand den Gebührenschuldner in die Lage versetzen muss, ohne spezielle Rechtskenntnis zu erkennen, aus welchem Grund und unter welchen Voraussetzungen er abgabepflichtig ist. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Gebührenregelung führt noch nicht zu ihrer verfassungswidrigen Unbestimmtheit. Vielmehr ist der Gebührengesetzgeber (nur) gehalten, die Rechtsvorschrift so genau zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.³⁸ Wenn daher ein Unfallbeteiligter bei Benachrichtigung der Polizei nicht sicher sein kann, ob eine von der Polizei vorgenommene Unfallaufnahme der Strafermittlung dienen wird oder aber zu einer Gebührenpflicht führt, so dürfte dies hinnehmbar sein und nicht als Verstoß gegen das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot zu werten sein. Vielmehr ist die Einführung eines solchen Gebührentatbestandes in erster Linie eine Frage der Zweckmäßigkeit und der Praktikabilität, nicht aber eine Frage der Rechtmäßigkeit.³⁹ Für den Grenzbereich der geringfügigen Ordnungswidrigkeiten, deren Verfolgung nach dem Opportunitätsprinzip im pflichtgemäßen Ermessen der Polizei liegt, besteht allerdings für den Bürger eine besondere Unwägbarkeit, da für ihn das Verhalten der Polizei insoweit schwer einschätzbar ist. Dieser Unsicherheit wäre – wie schon bei der Prüfung des Gleichheitsgrundsatzes näher erläutert – entweder dadurch Rechnung zu tragen, dass Unfälle, in deren Zusammenhang Ordnungswidrigkeiten begangen worden sind, gänzlich von der Gebührenregelung ausgenommen werden oder die Voraussetzungen für ein Absehen von der Verfolgung einer Ordnungswidrigkeit möglichst detailliert durch Verwaltungsvorschrift geregelt werden.

Zur Bestimmtheit der Gebührenregelung gehört auch, dass der Gebührenschuldner erkennen können muss, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung verfolgt.⁴⁰ Eine hinreichende Regelungsklarheit darüber, welche Kosten einer öffentlichen Leistung sowie welche durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile in die Bemessung der Gebührenhöhe eingeflossen sind, ist zudem notwendige Voraussetzung dafür, dass mehrere Gebührenregelungen in der Rechtsordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die Gebührenschuldner nicht durch unterschiedliche Gebühren zur Deckung gleicher Kosten einer Leistung oder zur Abschöpfung desselben Vorteils einer Leistung mehrfach herangezogen werden. Daraus folgt für die Unfallmeldegebühr, dass im Falle ihrer Einführung im Gesetz deutlich zum Ausdruck gebracht werden muss, für welche öffentliche Leistung (nur Unfallaufnahme

38 BVerwG, Beschluss vom 13. Mai 2008 – 9 B 61/07 –, juris, Rn. 15 m. zahlr. w. Nachw. u. a. auf BVerfGE 21, 209 (215); 78, 205 (212); 79, 106 (120).

39 Vgl. insoweit auch VGH BW (Fn. 7), VBIBW 1986, 299 (300).

40 BVerfGE 108, 1 (20) – Rückmeldegebühr; BVerwG, Urteil vom 12. Juli 2006 – 10 C 9/05 –, juris, Rn. 30.

oder auch Anfahrt) und für welchen Zweck (reine Kostenerstattung oder auch Vorteilsausgleich o. ä.) die Gebühr erhoben wird.

h) Widerspruchsfreie Rechtsordnung

Schließlich soll noch auf die besondere Strafvorschrift des § 142 StGB (unerlaubtes Entfernen vom Unfallort) hingewiesen werden. Danach macht sich ein Unfallbeteiligter strafbar, wenn er sich vom Unfallort entfernt, ohne den anderen Unfallbeteiligten die Feststellung seiner Person, seines Fahrzeugs etc. zu ermöglichen. Kann er dieser Pflicht nicht nachkommen, weil der andere Beteteiligte nicht anwesend ist (insbesondere bei sog. „Parkremplern“), und entfernt sich nach Ablauf einer angemessenen Wartezeit vom Unfallort, so ist er verpflichtet, die maßgeblichen Daten unverzüglich einer nahe gelegenen Polizeidienststelle mitzuteilen. In solchen Fällen der Pflicht zur Meldung eines Unfalls wäre es widersprüchlich, für eine solche strafbewährte Pflicht Gebühren zu erheben. Dies wäre bei der Formulierung des Gebührentatbestands zu berücksichtigen.

4. Zusammenfassung

Der Landesgesetzgeber ist befugt, eine – umgangssprachlich als Blaulichtsteuer bezeichnete – Gebühr für die polizeiliche Aufnahme von Verkehrsunfällen mit geringen Blechschäden einzuführen. Die Gesetzgebungsbefugnis ist allerdings beschränkt auf Unfallaufnahmen, die zu rein präventiven Zwecken (einschließlich der Hilfe bei der Sicherung zivilrechtlicher Ansprüche) durchgeführt werden. Dient die Unfallaufnahme dagegen der Ermittlung bzw. Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten (Beweissicherung), so greifen insoweit grundsätzlich die bundesrechtlichen Regelungen über Gebühren und Auslagen im Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren ein. Für eine parallele landesrechtliche Gebührenregelung besteht in diesen Fällen, die einen nicht unerheblichen Anteil an den Unfällen mit Blechschäden ausmachen dürften, keine Gesetzgebungsbefugnis.

Gegen die Einführung einer Blaulicht- oder Unfallmeldegebühr nur in den Fällen, in denen die Polizei mit der Unfallaufnahme keine repressiven Zwecken verfolgt, dürften – vorbehaltlich der konkreten Gesetzesformulierung und der Konkretisierung durch Verwaltungsvorschrift – keine Bedenken bestehen. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Bestimmtheitsgebot.